

〔判例研究〕

最過疎区と最過密区間の衆議院議員定数の格差が1対2を超える場合は、選挙人の投票価値の平等を損い、憲法の保障する平等選挙に違反するとした事例

(選挙無効請求事件、東京高裁昭55(行ケ)193号、)
昭55・12・23民14部判決、一部認容(上告)

中原 精一

〔事 実〕

本件は、昭和55年6月22日に行われた衆議院議員選挙(以下、本件選挙と略称)の千葉県第4区における選挙人であるAによって提訴された本件選挙無効請求事件である。Aによると、本件選挙は公選法について、昭和50年法律63号により改正された衆議院議員定数配分規定に基づいて行われたが、右定数配分規定による定数配分は人口分布に比例せず、本件選挙における選挙区間の議員一人当たり有権者数の比率は最過疎区である兵庫県第五区と最過密区である千葉県第四区間で1対3.95に及んでおり、これは合理的根拠なしに、選挙区いかんにより選挙人を差別するものであり、投票価値の平等をも保障する憲法14条1項、15条1項、3項、44条但書に違反し、これに基づく本件選挙は無効である、とするものであるから、公選法204条に基づき、Aの選挙区である千葉県第四区における本選挙を無効とする旨の判決を求めるとするものであった。

〔判旨〕(1)(議員)定数配分に際しこの人口比例主義を最大限に尊重

すべきことは、選出すべき議員数が同数である他の区（過疎区）に比し、人口もしくは有権者数が二倍の選挙区（過密区）の選挙人の1票の投票価値は右過疎区の選挙人の1票の投票価値の2分1に過ぎず、このことは右過密区の選挙人1票に対し右過疎区の選挙人には2票が与えられていることと同視できるという不合理を生ずることに照らしても明らかであり、単にその属する選挙区…の如何により、異なる選挙区の選挙人間に、右述のような投票価値の差が生ずることは前記平等原則に反するものであって、到底、容認できない。

(2) ……選挙区の設定、分割につき行政区劃が基準となっている(から)選挙区の設定、分割と密接、不可分の関係にある、選挙区への定数割当てにつき、行政区劃がもつ影響力は小さいものではないが、もともと不確定要素の多い非人口的要素を強調することは前記人口比例主義の立場と相容れないものであり、ここでこれまでこの非人口的要素への過度の考慮が人口比例主義の貫徹をいかに妨げてきたかを想定すべきである。

(3) また議員定数配分における過疎地域優遇についての……主張は、都市部の住民は常々経済的、文化的に利益を受けているとの見解を前提とするものであるが、過疎地域とか都市部とかの概念それ自体あいまいであり、右見解は漠然として具体性に欠けるのみならず、過密都市における生活環境、物価などの問題をも考え合わせると、右前提自体採りえないものである。

(4) 端数の切り上げ処理の問題やある程度の非人口的要素を考慮に入れるにしても、選挙区のなかで議員一人当り人口もしくは有権者数の最少のもの（最大過疎区）の議員一人当り人口もしくは有権者数と選挙区のなかで議員一人当り人口もしくは有権者数の最多のもの（最大過密区）の議員一人当り人口もしくは有権者数との比率（いわゆる最大格差）がおおむね1対2を超えるような場合には、そのような定数配分を定めた定数配分規定は、全体として、……憲法が保障する選挙における平等原則に反し、憲法に違反するといわざるをえない。

(5) 最大格差いかんにより定数配分規定全体の合憲性をみる、という方法をとらず、特定選挙区における議員一人当り人口もしくは有権者数とその全国平均値とを比較検討して、定数配分規定中、当該選挙区に関する部分だけの効力を吟味する立場（いわゆる可分説）があるが、……過疎区議員数減員と過密区議員数増員とは相関連せしめることが重要であり、議員定数の総枠は不動のものとして、人口移動に伴ない、議員数の選挙区間移動がなされるべきである。もし可分説をとれば安易に過密区に対する議員数増員のみがなされ、人口移動が続く限り、議員定数が無限に増加していくおそれがある。従ってこの立場は採りえない。

(6) (昭和55年の) 本件選挙における最大過疎区である兵庫県第五区(議員数3, 当日有権者数244,126人, 議員一人当り有権者数81,375人)と最大過密区(かつ原告の選挙区)である千葉県第四区(議員数3, 当日有権者数964,054人, 議員一人当り有権者数321,351人)間の最大格差は、1対3.94(となっており)本件定数配分規定による定数配分は、改正後人口の移動によりますます人口もしくは有権者数の分布と乖離し、過疎区と過密区との格差が更に大となって平等原則違反の程度を強めていることが理解されるところ、右改正後、人口もしくは有権者数は前記のように種々の方法で把握可能であったにもかかわらず、本件選挙までの間、何らの是正措置はとられておらないことは公知の事実であり、このことは、本件定数配分規定の違憲性を一層大きくするものである。

(7) 本件定数配分規定の違憲を理由に本件選挙の全部又はその一部を無効とすることにより惹起するであろう種々の法律的、政治的混乱、そしてそれにもまして、本件選挙に際し多くの選挙人および候補者が費やした莫大な労力、エネルギーを無にする結果になることについて考えると、これを無効と判断することには躊躇せざるをえない。

よって行政事件訴訟法31条1項に示された一般的法の基本原則に従い、選挙を無効とする旨の判決を求める原告の請求を棄却するとともに、本件選挙のうち原告の属する選挙区である千葉県第四区の実選挙が違法であるこ

とを宣言する。

〔評 釈〕

1. はじめに一本判決の特色

選挙における有権者の投票価値の平等のために公選法の議員定数の是正を求める訴訟は、あとで概略を紹介するように、すでに昭和37年7月1日施行の参院選に関する訴訟以来、数多くあり、なかでも昭和51年4月14日の最高裁大法廷の違憲判決は、尊属殺重罰規定違憲判決、薬事法距離制限違憲判決とならんで重要な憲法判断の地位を占めるとともに、議員定数は正問題に関する訴訟に一つの区切りをつけた。つまりそれまで最高裁は一貫して、議員定数は正は国会の立法政策の問題であるとして、この問題を違憲訴訟の対象からはずしていたものを、この判決ではじめて1対5の開きをもった格差が選挙人の投票価値を制限し、憲法に反すると判決したからである。その後の同種の訴訟において、この判決は指導的役割を果たしているが（だからといって、その後の高裁判決のすべてが違憲判決という訳ではない―後述）、学説はおおむね最高裁の見解に賛意を示した（ジュリスト617号、特集「衆議院議員定数違憲判決」、佐藤功「議員定数不均衡違憲判決の問題点」法セ255号、和田英夫「衆議院議員定数違憲判決とその問題点」判時811号、矢野邦雄「選挙区への議員定数配分の不平等と選挙の効力」判例評論210号、野中俊彦「衆議院議員定数配分規定の平等原則違反と違憲判決の方法」昭和51年度重要判例解説など）。

このような事情のもとで、本判決を特にとりあげて評釈を試みることにしたのは、本判決が、議員定数の格差限度について1対2という明確な基準を示したからである。そしてこのことが、今日強い関心をもたれ、本年1月に自治省が発表した有権者数と議員定数に一段と格差が拡大したこともあって、本件上告審を最高裁が大法廷にうつして審理することになり、さらに本判決の1対2という格差基準が注目されることとなったのであ

る。

2. 従来の判例の傾向

右のように本判決は格差限度を1対2までとし、しかも非人口的要素を原則としてあまり評価しない点で注目された訳であるが、これまでの判決がこの点どう理解していたかを一べつしてみることにする。これまで議員定数に関する判例は高裁では本件をふくめて8件、最高裁判決は3件である。これらの判決の対象となった選挙における議員定数と有権者数の比率に関する最大格差は、1対4（昭37年7月1日施行参院地方区，最判昭39・2・5合憲④），1対2.44（昭47年12月10日施行衆院，最判昭49・4・30合憲⑤），1対5.08（昭和46年6月27日施行参院地方区，最判昭49・4・25合憲⑥），1対5（昭和47年12月1日施行衆院，東高判昭49・4・30合憲⑦），1対5（上記選挙，最判51・4・1違憲⑧），1対3.5（昭和51年12月5日施行衆院，東高判昭53・9・11合憲⑨），1対3.5（同上，東高判昭53・9・13違憲⑩），1対5.26（昭和52年7月10日施行参院地方区，大高判昭54・2・28合憲⑪），1対3.95（昭和55年6月22日施行衆院，大高判昭57・2・17違憲⑫）となっている。以上で判るように，最大格差が，1対2以上のケースのみとなっている。そして，参院地方区については，人口比以外の要素を大きく考慮に入れて，すべて合憲の判決となっているが，衆議院議員選挙の例に関しては昭和51年の最高裁による違憲判決以降は，昭和53年9月11日の東京高裁の合憲判決を除いて，本件をいれて3件とも違憲の判決となっている。これらの裁判例で，原告は，外国例や学説を参考に最大格差が1対2を限度として，事例についてはこの限度を超えるものとして違憲の主張をしているのであるが，裁判所は，どの程度を格差の許容限度とするか，その基準を示さず，現実の格差そのものを評価して判断してきた。例えば，合憲判断の場合は，「本件の衆議院議員選挙において選挙区別の議員1人あたりの有権者数が原告ら主張のように不均等であることは，前示のごとくであって，最高と最低ではそれぞれその平均から2.6倍強と2

分の1弱程度の偏差を示していることは、当事者間に争いのない右事実から明らかであるが、本件にあらわれた事実関係のもとでは、いまだ、選挙区別議員定数の配分によって生ずる投票の価値の不平等が国民の正義公平観念に照らし容認できない程度に至っているとは認められないから、右選挙につき議員実数の配分を定めた……規定であるとする原告らの主張は採用できない」とした(前掲㊸判決)。また違憲判断をする場合の例としては「(格差が約5対1の割合に達していたということは)急激な社会的変化に対応するについてのある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度に達しているばかりでなく、これを更に超えるに至っているものというほかはなく、これを正当化すべき特段の理由をどこにも見出すことができない以上、本件議員定数配分規定の下における各選挙区の議員定数と人口数との比率の偏差は、右選挙当時には、憲法の選挙権の平等の要求に反する程度になっていたものといわなければならない」としている(前掲㊸事件)。ここで「投票の価値の不平等が国民の正義公平観念に照らして容認できない程度」また「急激な社会的変化に対応するについてある程度の政策的裁量を考慮に入れてもなお、一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度」になった格差の限度の基準については、いずれも不明確なままであった。本判決は、これまでの判決がこのように正面から明言することのなかった格差の限度基準を1対2と明言した。しかも比較の要素に非人口的要素を「端数の切り上げ処理の問題やある程度の非人口的要素を考慮に入れるにしても、」と述べる程度で処理し、原則として、人口比例主義による判断を示したのである。

3. 格差の基準限度

格差の基準限度が1対2とすることは、学説でも早くから主張されていた。たとえば「その不均衡が合理的理由に基くものであることの立証が果された場合において、かつ、『一人に二人分以上のものを与えない』限度

をもって正当とされるべきであり、したがってこれを超える不均衡を生ぜしめる場合には、その一事をもって該選挙を無効と断じるに足る」(芦部信喜「議員定数配分規定違憲判決の意義と問題点」ジュリスト617号44頁)という見解がある。本判決でも「定数配分に際しこの人口比例主義を最大限に尊重すべきことは、選出すべき議員数が同数である他の区(過疎区)に比し、人口もしくは有権者数が2倍の選挙区(過密区)の選挙人の1票の投票価値は右過疎区の選挙人の一票価値の2分の1に過ぎず、このことは右過密区の選挙人1票に対し右過疎区の選挙人には2票が与えられていることと同視できるという不合理を生ずる」からであるとしていることも、同一思想によるものと考えられる。

人口比による議員定数の算定にあたっての数理的基準として、芦部教授によると、「①もっとも有利な選挙区の一票の価値と、もっとも不利な選挙区の一票の価値が1対2以内にとどまっていること(2 to 1 ratio), ②全国選挙人総数を議員定数で除した場合において一票のもつ価値(すなわち理論上もっとも適正な一票の価値)を100とした場合、どの選挙区の一票の価値も、100の上下20%の枠内にあること, ③選出議員の過半数を選出するに必要な最少選挙人数が全国選挙人総数の40%をくだらないこと」をあげている。最高裁の違憲判決における上告論旨の算定基準も、数理的基準が参考とされた(芦部信喜「憲法訴訟の理論」217頁)。最高裁判決では①, ②を算定して違憲判断をしている。本判決でもこの例に倣って、違憲となった数値として、①の数値が1対3.94, ②の数値は下限がマイナス100分の48, 上限がプラス100分の102であることを指摘している。

前掲判例④の原告は、「憲法上立法府に対して要請される『限りなく1対1に近づける』立法努力の放棄につながる『2対1』基準説はこの点だけですでにこれを維持することができない、と主張する(なお、本件判決が引用した西ドイツの例でも格差1対2であるとしたことについては、西ドイツの現行選挙法制が比例選挙制を採用しているのなどから、参考にはならないとする見解として、長尾一紘「最大過疎区と最大過密区間の衆

議院議員一人当り人口、有権者数の比率がおおむね1対2を超える場合においては、これを是認する定数配分規定は、平等選挙を保障する憲法に違反する——衆議院議員定数配分規定（格差1対2）違憲判決——」判例評論269号11頁）。

ところで、この格差規準を設定するために、二つの論点がある。一つは、配分規定が違憲とされる範囲について、規定全体を一体不可分のものとして違憲とするか、それとも、配分規定の違憲は可分であるとするかという点である。本判決は不可分説をとっている（学説も分れているが不可分説が多数説といえよう。和田・判時811.3、佐藤功・法セ1976・6・8、野中俊彦・ジュリ617.12など）。二つには比較すべき人口数と議員定数について、全国平均を当該選挙区のそれとの比較と考えるか、それとも最上限と最下限の選挙区との比較で判断するかである。これは1.2の判決を除いて、最上限と最下限の比較によっている。本判決もこれになっている。配分規定の違憲の不可分説をとれば、格差比較は最上限と最下限の選挙区の例を対象とした方が合理的に思える。もっとも、たまたま極端に過疎の選挙区が一つ生じたことによって、他の平均的な選挙区の選挙までがすべて違憲となる結果を招来することには、疑問がないではない（前掲判例㊸及び判例㊹の解説・判時902.24）。

議員定数は正で重要な課題は、格差の是正にあたって、非人口的要素を配慮すべきかどうか、ということである。このことに関しては最高裁は、原則としては人口比によるべきであるが、「殊に、都道府県は、それが従来わが国の政治及び行政の実際において果たしてきた役割や、国民生活及び国民感情の上におけるその比重にかんがみ、選挙区割の基礎をなすものとして無視することのできない要素であり、また、これらの都道府県を更に細分するにあたっては、従来の選挙の実績や、選挙区としてのまとまり具合、市町村その他の行政区画、面積の大小、人口密度、住民構成、交通事情、地理的状况等諸般の要素を考慮し、配分されるべき議員数との関連を勘案しつつ、具体的な決定がされるものと考えられるのである。更にま

た、社会の急激な変化や、その一つのあらわれ方としての人口の都市集中化の現象などが生じた場合、これをどのように、評価し、前述した政治における安定の要請をも考慮しながら、これを選挙区割や議員定数配分にどのように反映させるかも、国会における高度に政策的な考慮要素の一つであることを失わない」と述べている。ただこれらの非人口的諸要素を考慮に入れてもなお、約5対1の割合に達した格差は、一般的に合理性を有するものとはとうてい考えられない程度に達しており違憲であると判断した（判例㉔）。しかし、昭和53年9月11日の東京高裁判決（判例㉕）は、最高裁の右諸要素の重要性を述べるとともに、「議員定数の配分を人口数のみに比率して決まることは、最も大きな政治的影響力を必要とする過疎地域の住民には、政治的影響力の可能性を著しく減ぜられるという結果を齎らすことになり、公正かつ効果的な面はしばらくこれを措くとしても、公正な利益代表は数字的な観点からだけこれを決するという一面的なことのみを強調する結果を招来し、人間の社会が質的に多種多様な異質的なものによって構成されているという面を見捨てた見解として、単純に左袒できるものではない」として、非人口的要素を積極的に配慮する姿勢を示した（昭和48年7月31日東京高裁判決も同旨）。元来国会議員は「全国民を代表する」議員であり、ここにいう「全国民を代表する」議員とは、その選挙区の選挙人だけを代表するのではない議員を意味する（宮沢・コメントール 352 頁）から、過疎地域住民の投票価値の利益考量を考えて、格差問題を評価するのは本来正しくない、とも考えられる。また、非人口的要素を強調することは、議員定数の決定は、立法裁量に属し、司法審査の対象とはならないとする思想と軌を一にすることになる。したがって、非人口的要素を過度に評価することは許されないが、現実には地方公共団体が選挙区割において重要な機能を果たしている以上、当該選挙区のもとなる地方自治体の意思決定について、選挙人の意思が有効、適切に、国の施策上に反映されるべき投票価値を有するようにすることも、重要な要素として考慮されなければならない（判例㉖）という見解は十分尊重されなけれ

ばならないと思う。

本判決は、選挙区制が行政区劃に従っており、その選出方法としては地域代表制がとられていることを認めながら、「もともと不確定要素の多い非人口的要素を強調することは人口比例主義の貫徹を妨げる」と主張し、また、過疎地域優遇についての主張は、都市部の住民は常々経済的、文化的に利益を受けているとの見解を前提とするものであるが、過疎地域とか都市部とかの概念それ自体があいまいであり、このような見解は漠然として具体性にかけるだけでなく、過密都市における生活環境、物価などの問題も考え合わせると、この見解は採用できないと主張する。たしかにこのように考えると、この種の非人口的要素の利益衡量は相対的であって、格差を認めるための要素たり得ないともいえるのである。とはいっても、本判決においてもこのように論じながら、非人口的要素を全く否定し去るというのではなく、判決でもいっているように「ある程度の非人口的要素を考慮に入れるにしても」実際に最大限と最小限の人口比格差が5対1と開いた現状においては、もはや非人口的要素を考慮にいれて、調整をはかろうとしても、あまりにも格差が開きすぎていることを違憲理由として強調しているのである。アメリカの判例においても、基本的には *Wesberry v. Sanders* (1964) で、「平等数の国民に対する平等の代表」の原則、つまり人口比に依拠して議員定数を定めることを原則としているが、同時に合理的範囲での政策的配慮による格差が許されるとしている（久保田きぬ子「衆議院議員定数訴訟に対する東京高裁の合憲判決と違憲判決」判例評論240号7頁）

4. その他の事項

本判決は右にみてきたように、定数配分の格差を1対2と規定したことに大きな特色があるのであるが、もちろん、他の例と同様にこの種の問題に関連する事項についても判決中でなされている。

それらの事項をここに列記してみると、①本件のような訴は公選法204

条が規定する選挙無効の訴の範ちゅうに入るものではなく、不適法であるといえるかどうかについての回答。②国会議員の選挙区別定数をいかに定めるかは高度の政治問題に属し、立法府が自ら解決すべき筋合であるから、定数配分規定の効力判定は司法審査に親しまないものであるといえるかどうかについての回答。①、②のいずれについても適法でありかつ、司法審査に親しむものと回答した、最高裁の判例に倣っている。③この種の事例の主題である投票価値の平等に関する憲法的理解としては「選挙における平等原則が、単に選挙資格の平等を意味する、投票の数的平等の保障を意味するだけではなく、地域代表制をとる選挙制度下において、より実質的な価値である選挙権の内容すなわち投票価値の平等を異なる選挙区間においても保障するものであることは、憲法前文及び43条1項からみても明らかであるから、この選挙区間の投票価値の平等が各選挙区において選出する議員一人当たり人口または有権者数の均等化によって実現されるべきことについても多言を要しない」、と述べている。④そして最後に判決に当たっては、選挙無効とすることによって生じる「種々の法律的、政治的混乱、そしてそれにもまして、本件選挙に際し多くの選挙人および候補者が費やした莫大な労力、エネルギーを無にする結果になる」ことを考慮して、行政事件訴訟法31条1項に示された一般的法の基本原則に従い、いわゆる事情判決の手法を使って判決した。わが国の違憲審査制における審査の効力は当該事件に対してのみ個別的に効力が及ぶとする個別的効力説が通説である。したがってこの個別的効力説では、違憲判決の将来効は国会や内閣の裁量に委ねられているのであるから、事情判決のように原告の請求は棄却するが、主文において選挙の違法、無効を宣言するという、無効宣言にどれほどの実質的效果があるか疑問となる。本判決が最高裁判決にならって、このような事情判決をなしたということは、一方でこのような判決手法が定着する方向にあるとともに、このような法令についての単なる違法性の宣言判決の将来効については今後の課題となったといえることができる。